341.3
P759L

N. POLITIS
PROFESSEUR AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Lois et Coutumes de la Guerre sur terre

L'Interprétation anglaise de l'article 23H du Règlement de La Haye

EXTRAIT DE LA *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*

PARIS
A. PEDONE, ÉDITEUR
de la "Revue générale de Droit International public"
et du "Recueil des Arbitrages Internationaux"
13, RUE SOUFFLOT, 13

1911

UNIVERSITY OF ILLINOIS

THE UNIVERSITY
OF ILLINOIS
LIBRARY
341.3
P759p
OAK ST. HDSF
POL. SCIENCE
MENT

Digitized by the Internet Archive
in 2016

https://archive.org/details/loissetcoutumesd00poli

341.3
P759l

1 Je 16 N.M.R.

LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE SUR TERRE

L'INTERPRÉTATION ANGLAISE DE L'ARTICLE 23h DU RÈGLEMENT DE LA HAYE

Le Règlement annexé à la convention de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre donne, dans son article 23, une liste énonciative des moyens de nuire à l'ennemi dont l'emploi est interdit aux belligérants. Sur la proposition de la délégation allemande, la deuxième Conférence de la Paix y a ajouté un nouveau paragraphe aux termes duquel il est interdit « de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ».

Le sens de cette disposition a paru tout d'abord très clair. Tous les auteurs y ont vu le développement heureux du grand principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie dans la guerre sur terre ; l'extension aux biens incorporels de l'immunité des biens corporels ; les droits et actions des sujets ennemis devaient désormais être inviolables ; la guerre ne devait plus pouvoir, ni par elle-même, ni par la volonté des belligérants, affecter la validité ou l'exécution des contrats privés. La nouvelle formule a paru condamner d'anciens usages, conservés encore dans certains pays, comme en Angleterre, notamment celui d'interdire l'accès des tribunaux aux sujets ennemis.

Les États dont la pratique était ainsi condamnée ne se sont pas tout de suite rendu compte de la portée de la réforme. Le 30 juin 1908, à peu près tous les États représentés à la Conférence de 1907, y compris la Grande-Bretagne, ont signé la convention concernant les lois et coutu-

336638

mes de la guerre sur terre, sans faire la moindre réserve au sujet de la disposition de l'article 23h. Mais, à la réflexion, certains esprits se sont étonnés qu'une réforme de cette importance ait pu être réalisée aussi facilement ; ils se sont demandé si elle avait bien la portée qu'on lui a généralement assignée ; des doutes ont été émis. Dans le commentaire officiel de la convention, publié par le *War Office* anglais, le professeur Holland, après avoir dit (*The laws of war on land*, Londres, 1908, p. 5) que l'article 23h semble imposer aux puissances contractantes l'obligation de supprimer, dans leurs lois, l'incapacité des sujets ennemis d'ester en justice, a fait remarquer que si telle est la portée du texte, il est mal placé dans un Règlement d'ordre militaire, et il a suggéré l'avis que, tenant compte de la place où il se trouve, il est peut-être possible de ne donner à sa disposition que la valeur d'une règle pour la conduite des armées en campagne, comme aux autres paragraphes de l'article 23 (*op. cit.*, p. 44). La solution simplement suggérée par M. Holland a été donnée comme certaine et comme allant de soi par un des délégués américains à la Conférence, le général G. B. Davis, d'abord dans un article de revue (*American Journal of international law*, t. II, 1908, p. 70), puis dans un ouvrage de fond (*Elements of international law*, 3e édit., 1908, p. 578, note 1). En Angleterre, le *War Office* s'est rallié à cette interprétation que le *Foreign Office* vient de faire officiellement sienne dans une correspondance qui, rendue publique, mérite d'être connue (1).

*
* *

Le 28 février 1911, le professeur Oppenheim, de Cambridge, adressait au sous-secrétaire d'État pour les affaires étrangères la demande de renseignements que voici :

Monsieur, je prends la liberté de soumettre à votre examen la question suivante : Ayant eu, au cours de mes récents travaux, à m'occuper des lois et usages de la guerre sur terre, j'ai dû étudier l'interprétation de l'article 23h du Règlement annexé à la convention de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Je trouve que l'interprétation qui prévaut chez les auteurs du continent et chez quelques auteurs anglais et américains est contraire à la vieille règle anglaise. Je demande respectueusement à connaître l'opinion du gouvernement de S. M. sur l'article en question.

(1) La correspondance traduite ici a fait l'objet d'une brochure, distribuée par le professeur Oppenheim à ses collègues de l'Institut de droit international, lors de la session tenue par l'Institut à Madrid, en avril 1911.

Pour donner une idée de la manière dont l'interprétation généralement reçue de l'article 23h s'écarte de la vieille règle anglaise, je citerai un certain nombre d'auteurs français, allemands, anglais et américains dont je possède les ouvrages dans ma bibliothèque ; je citerai aussi le Livre blanc allemand sur les résultats de la deuxième Conférence de la Haye de 1907.

Bonfils, *Manuel de droit international public*, 5e édit., par Fauchille, 1908, discute (p. 651) la doctrine qui dénie aux sujets ennemis la capacité *standi in judicio*, mais ajoute : « L'article 23h décide qu'il est interdit de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice, les droits et actions des nationaux de la partie adverse ».

Politis, professeur de droit international à l'Université de Poitiers, dans son rapport à l'Institut de droit international, session de Paris (1910), concernant les *Effets de la guerre sur les obligations internationales et les contrats privés* [*Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIII, p. 268], dit : « Un point hors de doute, c'est que la guerre ne peut, ni par elle-même, ni par la volonté des belligérants, affecter la validité ou l'exécution des contrats antérieurs. Cette règle fait désormais partie du droit positif. L'article 23h du nouveau Règlement de la Haye interdit formellement aux belligérants « de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ». Cette formule condamne d'anciens usages conservés encore, en partie, dans certains pays. Elle proscrit d'abord tous les moyens — annulation ou confiscation — par lesquels on chercherait à atteindre, dans leur existence, les droits nés avant la guerre. Elle exclut, en second lieu, l'ancienne pratique qui interdisait aux particuliers ennemis l'accès des tribunaux. Elle prohibe, enfin, toutes les mesures législatives ou autres tendant à entraver au cours de la guerre l'exécution ou les effets utiles des obligations privées, notamment le cours des intérêts. Il y a là un progrès incontestable. Et l'on doit être reconnaissant à la délégation allemande à la deuxième Conférence de la Paix de l'avoir provoqué. L'accueil empressé et unanime qu'a reçu cette heureuse initiative permet d'espérer que de nouveaux progrès pourront être réalisés dans cet ordre d'idées. On doit souhaiter que la disposition de l'article 23h, étrangère à l'hypothèse de l'occupation du territoire ennemi, soit distraite du Règlement de 1907 (comme les articles 57 à 60 l'ont été du Règlement de 1899) pour être mieux placée dans une convention nouvelle où d'autres textes viendraient la compléter ».

Ullmann, *Völkerrecht*, 2e édit., 1908, p. 474, dit : « Les rapports juridiques ne sont pas davantage rompus ou entravés par l'ouverture de la guerre. L'article 23h condamne le vieil usage du droit interne qui prive l'Etat ou les particuliers du droit d'agir en justice, à raison d'obligations privées, contre les sujets de l'ennemi ».

Wehberg, *Das Beuterecht im Land-und Seekriege*, 1909, p. 5 et 6, dit : « L'article 46, alinéa 2, dispose : « La propriété privée ne peut pas être confisquée ». En conséquence de cette règle, l'article 23h, dû à une proposition allemande en 1907, décide que « il est interdit de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ».

Whittuck, *International Documents*, Londres, 1908, Introduction, p. XXVIII, dit : « L'article 23h interdit de déclarer éteints.... etc. ; c'est un développement du principe que la propriété privée ennemie ne peut pas être confisquée. Si ce pays

accepte cette nouvelle prohibition, il sera nécessaire d'apporter des modifications à notre droit interne ».

Holland, *The laws of war on land*, 1908, p. 5, dit : « L'article 23h semble imposer aux puissances contractantes l'obligation de prendre des mesures législatives pour supprimer l'incapacité de l'ennemi d'être une *persona standi in judicio* » (V. aussi Holland, *op. cit.*, p. 44, où il émet des doutes sur l'interprétation de l'art. 23h).

Bordwell, *The law of war between belligerents*, Chicago, 1908, p. 210, reconnait que, d'après l'article 23h, un étranger ennemi doit désormais être admis à ester en justice chez un belligérant.

Gregory, professeur à l'Université d'Iowa, rendant compte dans l'*American Journal of international law*, t. III (1909), p. 788, de l'ouvrage de Bordwell partage la même opinion.

Le seul auteur qui interprète l'article 23h d'une manière différente est le général Davis. Dans ses *Elements of international law*, 3e édit., 1908, p. 578, note 1. il dit (1) : « [L'article 23 indique un certain nombre d'actes dont l'emploi est interdit aux belligérants au cours de leurs opérations militaires. Le but certain de la convention de 1899 a été d'imposer à l'autorité des généraux et de leurs ubordonnés, sur le théâtre des hostilités, un certain nombre de restrictions raisonnables et utiles]. Il est très probable que cet excellent but humanitaire serait manqué si un chef militaire croyait avoir le droit de suspendre ou d'annuler l'effet de ces prescriptions ou de faire dépendre leur application, dans certains cas, de son pouvoir discrétionnaire. Il en est spécialement ainsi lorsqu'un officier refuse d'accueillir des griefs bien fondés ou des demandes de réparation, en raison des actes ou de la conduite de ses troupes, de la part de personnes soumises à la juridiction de l'ennemi fonctionnant sur le territoire occupé militairement. Pour prévenir cette éventualité, il a paru sage d'ajouter aux prohibitions de l'article 23 une clause à ce appropriée ».

Il est fort regrettable que l'ouvrage du général Davis ne soit pas du tout connu sur le continent et que, dès lors, les auteurs continentaux n'aient pas su qu'un auteur américain donne à l'article 23h une interprétation différente de la leur.

Il est de même regrettable que ni le Livre bleu anglais relatif à la deuxième Conférence de la Paix de la Haye (V. *Parliamentary Papers*, *Miscellaneous*, n° 4, 1907, p. 104), ni les procès-verbaux officiels des travaux de la Conférence, publiés par le gouvernement hollandais, ne fournissent sur la portée de l'article 23h des renseignements propres à permettre à un jurisconsulte de se faire, à cet égard, une opinion exacte.

Il est toutefois important de noter que l'article 23h est une addition à l'article 23 proposée par l'Allemagne,et que l'Allemagne donne à cet article une interprétation qui paraît concorder avec celle des auteurs du continent. C'est ce qui résulte du Livre blanc allemand, *Ueber die Ergebnisse der im Jahre* 1907 *in Haag abgehaltenen Friedenskonferenz*, qui contient, p. 7, le passage suivant : « L'article 23 a de même reçu, sur une proposition allemande, deux importantes additions. Par la première, le principe fondamental de l'inviolabilité de la propriété

(1) Je traduis en entier le passage cité en partie seulement par M. Oppenheim, pour mieux faire saisir la pensée de l'auteur.

privée est reconnu aussi en matière d'obligations. D'après la législation de certains États, la guerre doit avoir notamment pour effet d'éteindre, de suspendre provisoirement ou tout au moins de rendre non recevables en justice les droits de créance de l'État ou de ses nationaux contre les nationaux de l'ennemi. Désormais, en vertu de l'article 23, alinéa 1er, litt. h, les dispositions de cette nature sont déclarées inadmissibles ».

Quoi qu'il en soit, les renseignements qui précèdent montrent assez que l'interprétation de l'article 23h admise sur le continent, et adoptée par un certain nombre d'auteurs anglais et américains, est contraire à la vieille règle anglaise. C'est pourquoi je voudrais savoir si le gouvernement de S. M. considère la vieille règle anglaise comme étant toujours en vigueur. — Je suis etc.

L. Oppenheim.

*
* *

A cette lettre le *Foreign Office* a répondu, le 27 mars 1911, en ces termes :

Monsieur, le secrétaire d'État sir E. Grey me charge de vous remercier d'avoir bien voulu, par votre lettre du 28 février, appeler son attention sur les conceptions erronées qui paraissent avoir si largement cours chez les auteurs de droit international du continent au sujet du sens et de l'effet de l'article 23h de la convention du 18 octobre 1907 concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre.

Il semble bien étrange que des jurisconsultes de valeur comme ceux dont vous avez cité les ouvrages aient attribué à l'article en question le sens et l'effet qu'ils lui ont donnés, s'ils ont étudié l'économie générale de l'instrument où il est contenu.

Le texte est inséré à la fin d'un article traitant des moyens de nuire interdits aux belligérants. Il fait partie du chapitre I de la section II du Règlement annexé à la convention. Le titre du chapitre I est « des moyens de nuire à l'ennemi, des sièges et des bombardements ». Si on examine l'article 23, on voit qu'il s'occupe de l'emploi du poison ou d'armes empoisonnées, du refus de quartier, de l'usage de moyens perfides, de la destruction injustifiée de la propriété privée. De même, tous les articles suivants (24 à 28) traitent des restrictions que, dans un esprit d'humanité, les nations acceptent d'imposer à la conduite de leurs armées, au cours des opérations militaires.

Le Règlement où figurent ces articles est lui-même annexé à la convention qui forme l'unique obligation contractuelle des parties ; et l'engagement que les parties contractantes ont accepté est (art. 1er) de donner « à leurs forces armées de terre des Instructions qui seront conformes au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ».

Il est dès lors tout à fait manifeste que l'objet et le but du Règlement sont limités à la conduite des armées en campagne ; ces armées sont sous les ordres de

leurs chefs, et les gouvernements sont tenus de donner à ces chefs des I structions pour agir conformément au Règlement. Voilà tout. Rien dans la convention ni dans le Règlement n'a trait aux droits ou à la condition des non-combattants de nationalité ennemie ou domiciliés sur le territoire ennemi. S'ils habitent le théâtre de la guerre, ils sont, évidemment, touchés par les dispositions du Règlement, par cela même qu'ils le sont par les opérations militaires : dans un certain sens, la règle qui interdit à un chef militaire d'empoisonner une source donne à l'habitant non-combattant le droit ou le quasi-droit de ne pas avoir sa source empoisonnée ; mais ses droits vis-à-vis de ses voisins, ses relations avec les personnes privées, de sa nationalité ou de la nationalité ennemie, ne sont nullement affectés par les règles édictées pour la poursuite des hostilités continentales.

En ce qui concerne le texte de l'article 23, on voit qu'il commence par les mots « de déclarer » : il est notamment interdit « de déclarer éteints,etc... ».Ces termes visent nécessairement une proclamation ou notification tendant à abroger ou à changer des droits antérieurs qui, autrement, auraient continué d'exister ; et, conformément à l'article 1er de la convention, pareille proclamation doit être de celles que le chef militaire pourrait faire ; par conséquent, entendu largement, l'article 23h a pour effet d'interdire au chef d'une armée en campagne de chercher à terroriser les habitants du théâtre de la guerre en les privant des occasions qui existent pour eux d'obtenir la réparation à laquelle ils ont droit en matière de réclamations privées.

Sir E. Grey vous sait très grand gré d'avoir attiré son attention sur le passage que vous avez cité du Livre blanc allemand. Ce passage peut être traduit de la manière suivante : « ... (V. ci-dessus, p. 5). »

Le texte original de l'addition proposée à l'article 23 par les délégués allemands était ainsi conçu : « de déclarer éteintes, suspendues ou non recevables les réclamations privées des ressortissants de la partie adverse » (V. le procès-verbal de la 2e séance de la 1re sous-Commission de la 2e Commission, du 10 juillet 1907).

Rien ne montre qu'une explication ait été fournie établissant que l'addition proposée à l'article était conçue de manière à avoir une signification supérieure à celle qu'impliquent nécessairement ses termes ; dans le procès-verbal de la 1re séance de la 1re sous-Commission de la 2e Commission, du 3 juillet, il y a eu bien, de la part d'un délégué allemand, un exposé se référant selon toute probabilité à cet amendement particulier, mais le procès-verbal ne permet pas d'en saisir clairement le sens ; d'ailleurs, cet exposé n'est pas exempt d'ambiguïté. A la seconde séance, un amendement fut proposé et accepté, tendant à ajouter les mots « en justice » après les mots « non recevables », et, dans cette forme, l'alinéa fut pris en considération par un Comité d'examen, accepté et inséré dans l'article 23, présenté à la Conférence et adopté par elle dans sa 4e séance plénière du 17 août 1907.

Le changement apporté ultérieurement à la rédaction du texte doit avoir été opéré par le Comité de rédaction, mais il n'a pas pu être fait avec le dessein de modifier le fond de la disposition. A la 10e séance plénière du 17 octobre 1907, le rapporteur du Comité de rédaction, parlant des amendements de forme faits à cette convention, s'est borné à dire : « En ce qui concerne le Règlement lui-même, je n'appellerai pas votre attention sur les différentes modifications de style sans importance que nous y avons introduites ».

Rien non plus, dans le rapport sur le projet de convention présenté à la Conférence en séance plénière (annexe A au procès-verbal de la 4e séance plénière), n'indique une interprétation aussi large que celle du Livre blanc allemand. Le rapport dit simplement que l'addition est considérée comme précisant en termes très heureux l'une des conséquences des principes admis en 1999.

Il en résulte, pour sir E. Grey, que ni les termes, ni le contexte de la disposition de l'article 23h, ni les circonstances de son adoption ne confirment l'interprétation donnée par les auteurs que vous citez, et acceptée par le Livre blanc allemand.

Sir E. Grey fait observer que, dans le passage cité par vous, après avoir indiqué sa manière d'interpréter l'article, M. Politis remarque qu'il est complètement étranger à l'hypothèse de l'occupation de territoire et qu'il doit être distrait du Règlement pour être placé dans une convention nouvelle. Si l'interprétation de M. Politis était correcte, son observation serait certainement vraie ; mais le fait que le texte est placé là où il se trouve aurait dû amener M. Politis à penser qu'il ne comporte pas l'interprétation qu'il lui assigne.

Sir E. Grey ne croit pas non plus que la disposition contredise le principe du droit commun anglais d'après lequel le sujet ennemi n'est pas admis à ester en justice pour faire respecter un contrat, car le commerce avec les sujets ennemis est illégal.

Ce principe s'applique automatiquement dès l'ouverture de la guerre. Pour recevoir application, il ne requiert aucune déclaration, ni du gouvernement, ni, encore moins, du chef d'une armée en campagne. Il vaut aussi bien dans la guerre maritime que dans la guerre terrestre, et devant toutes les Cours de justice et non seulement dans les limites du théâtre des opérations des chefs militaires.

Il sera peut-être nécessaire de soumettre à un nouvel examen toute la question de l'effet de la guerre sur le commerce des particuliers. Les anciennes règles semblent difficilement conciliables avec les exigences ou les conditions du commerce moderne. Mais la modification de ces règles est une question que le gouvernement de S.M. ne saurait résoudre sans un examen attentif et soigné. Si elle doit être résolue, elle ne pourra l'être qu'au moyen d'une convention applicable aussi bien à la guerre maritime qu'à la guerre terrestre.

Le gouvernement de S. M. n'a certainement pas adhéré à pareille réforme en contractant une convention qui a uniquement trait aux Instructions à donner aux commandants de ses forces armées et dont l'effet est limité à la guerre sur terre. — Je suis, etc...

F. A. Campbell.

*
* *

Il ne semble pas que les arguments développés par le *Foreign Office* soient de nature à faire changer d'avis ceux qui ont vu dans l'article 23h

une règle de droit général touchant les effets de la guerre sur les rapports privés. Pour dégager le sens de cette disposition, il leur a suffi d'en rapprocher le texte des précédents historiques et de tenir compte du but poursuivi par ses promoteurs. Aux autorités citées dans ce sens par le professeur Oppenheim, on peut ajouter notamment :

Pour le continent, le rapport des délégués helléniques à la Conférence (Livre blanc grec, *La deuxième Conférence de la Paix de* 1907, t. I, p. 48); Nippold, *Die Zweite Haager Friedenskonferenz*, dans la *Zeitschrift für internationales Privat-und Oeffentliches Recht*, t. XIX, 1909, p. 388 ; Despagnet, *Cours de droit international public*, 5e édit., par de Boeck, Paris, 1910, p. 825 ;

Pour les États-Unis, J. B. Scott, *The Hague Peace Conferences*, Baltimore, 1900, t. I, p. 526 ;

Pour l'Amérique latine, De Bustamante y Sirven, *La deuxième Conférence de la Paix*, trad. franç., par G. Scelle, 1909, n. 224, p. 256-257 ;

Pour la Grande-Bretagne enfin, Coleman Phillipson, *The effect of war on contracts*, Londres, 1909, p. 46 ; A. Pearce Higgins, *The Hague Peace Conferences and other international Conferences concerning the laws and usages of war*, Cambridge, 1909, p. 263-265, et surtout, Lawrence, *Principles of international law*, 4e édit., Londres 1910, p. 358-360.

A cette opinion unanime de la doctrine, on ne peut opposer qu'un seul avis : celui d'un éminent militaire, qui n'est pas jurisconsulte. Se fiant aux apparences, le général Davis a présenté la disposition nouvelle comme ayant la même valeur que les autres paragraphes de l'article 23. Mais il n'a pas motivé son opinion. L'importance de l'innovation n'a pas, au contraire, échappé à la science profonde et avertie du professeur Holland. Il s'est étonné qu'une si grande réforme ait pu être réalisée par le texte final d'une énumération se rapportant à un tout autre ordre d'idées, et sans toutefois le faire sien, il a suggéré l'avis que peut-être après tout l'article 23h n'a trait qu'à la conduite des armées en campagne.

C'est principalement sur cet argument de texte que le *Foreign Office* base aujourd'hui son opinion : l'article 23h se trouve dans un Règlement indiquant les Instructions que les États en guerre doivent donner à leurs armées ; il fait partie d'une énumération d'actes interdits aux belligérants sur le théâtre des hostilités ; il a dès lors la même portée que les autres dispositions du Règlement, le même sens que les autres paragraphes de l'article 23 ; il vise la conduite des chefs militaires, il n'a nullement trait aux obligations des États eux-mêmes.

Apparemment logique, le raisonnement manque au fond de base. C'est une règle de bon sens que *l'interprétation qui rendrait un acte nul et sans effet ne peut pas être admise ; il faut l'interpréter de manière qu'il puisse avoir son effet, qu'il ne se trouve pas vain et illusoire* (Vattel, *Le droit des gens*, liv. II, chap. XVII, § 283). Or si l'article 23h ne vise à établir qu'une règle de conduite pour les armées en campagne, il n'a pas de sens : les chefs militaires n'ont ni l'occasion ni le moyen de faire ce que le texte a pour but d'interdire. Une armée d'invasion trouve les sujets de l'ennemi chez eux, sous l'empire de leurs lois, sous l'autorité de leurs tribunaux ; ces lois, elle doit les respecter ; ces tribunaux, elle doit les laisser fonctionner, à moins de besoin absolu imposé par le souci de sa sécurité ou le succès de ses opérations (art. 43 du Règlement de la Haye de 1907). On ne voit pas par suite de quelle nécessité de guerre elle pourrait proclamer l'extinction, la suspension ou la non-recevabilité en justice des créances des particuliers. Elle doit, au contraire (art. 46 du Règlement), respecter la propriété privée, sous quelque forme qu'elle se présente, mobilière ou immobilière, corporelle ou incorporelle. Le général Davis, qui a raisonné dans la même hypothèse, n'a en vue que les réclamations des habitants du territoire occupé contre la conduite des militaires, il n'a pas et il ne pouvait pas songer aux procès ordinaires relatifs à l'exécution des contrats privés.

L'article 23h ne peut avoir un sens que si on le rattache aux effets de la guerre et aux obligations qui incombent aux belligérants sur leur propre territoire. Il devient très clair et d'une portée très pratique s'il a en vue ce moyen de nuire qui, survivance de la vieille doctrine de l'interdiction de commerce, consiste à fermer l'accès des tribunaux aux sujets de l'adversaire venant revendiquer les droits que des contrats antérieurs à la guerre ont fait naître à leur profit. Déjà tous les États civilisés ont renoncé à ce moyen de nuire vis-à-vis des ennemis qui, malgré la guerre, demeurent sur le territoire. Et s'il en est qui le tiennent toujours en réserve dans leurs lois contre les ennemis habitant hors du territoire, il est peu probable qu'ils en fassent usage dans les guerres de l'avenir. L'enchevêtrement des rapports internationaux a fait perdre à cette mesure toute efficacité. Il l'a rendue plus nuisible qu'utile à qui la prend. Sa condamnation, réclamée par les nécessités de la vie économique des peuples, s'imposait dans le droit moderne de la guerre, qui proscrit toutes les rigueurs inutiles.

C'est bien dans cet esprit que la délégation allemande avait proposé en 1907 l'addition faite à l'article 23. Le *Foreign Office* soutient, il est vrai, que nulle explication précise n'a été fournie à cet égard à la Confé-

rence ; il estime que l'exposé présenté par le délégué allemand, M. Göppert, à la première séance de la première sous-Commission de la deuxième Commission, le 3 juillet 1907, est ambigu et que le procès-verbal de la séance ne permet pas d'en saisir le sens exact. Mais, pour en juger, il suffit de reproduire la teneur du procès-verbal (*Actes et documents de la Conférence*, t. III, p. 103) :

Sur l'invitation du Président,

« Le major-général de Gründell, delégué militaire d'Allemagne, donne lecture des propositions de sa délégation (annexe 2) » [*ibid.*, t. III, p. 242].

Parmi ces propositions, au nombre de cinq, se trouvait celle qui avait trait à l'alinéa *h* de l'article 23.

« M. Göppert, délégué-adjoint d'Allemagne, explique que cette proposition (1) tend à ne pas restreindre aux biens corporels l'inviolabilité de la propriété ennemie et qu'elle vise tout le domaine des obligations en vue de prohiber *toutes les mesures législatives* qui, en temps de guerre, mettraient le sujet d'un État ennemi dans l'impossibilité de poursuivre l'exécution d'un contrat *devant les tribunaux de la partie adverse* ».

Les termes de cette déclaration, que j'ai soulignés à dessein, me paraissent établir jusqu'à l'évidence l'intention de la délégation allemande. Elle entendait proposer une règle de droit obligatoire pour les États belligérants eux-mêmes, puisqu'elle visait formellement, pour les interdire, certaines mesures *législatives*. Elle n'avait pas du tout en vue l'hypothèse imaginée depuis par le général Davis, ni celle du *Foreign Office*, d'un commandant militaire cherchant à terroriser la population du pays envahi, puisqu'elle demandait pour les sujets de l'ennemi la liberté d'ester en justice, non dans leur pays, mais devant les *tribunaux de la partie adverse*.

Il est permis de penser qu'après cet exposé il ne pouvait pas y avoir de méprise sur la portée véritable du texte proposé. Il est sans doute fâcheux que la proposition allemande n'ait pas fait l'objet d'un plus large débat. Mais cela ne suffit pas pour remettre en cause une réforme régulièrement adoptée. Si elle n'a pas été contestée devant la Conférence, c'est qu'elle n'a pas paru contestable. Si la Grande-Bretagne avait quelque

(1) C'est ici sans doute qu'il y a l'ambiguïté reprochée à l'exposé par le *Foreign Office*. Il y avait *cinq* propositions allemandes. M. Göppert parle de *cette* proposition. Quelle proposition vise-t-il ? La suite de l'exposé montre très nettement qu'il a en vue la proposition relative au nouvel alinéa de l'article 23.

répugnance à l'accepter, elle aurait dû signaler ses objections avant le vote ou tout au moins formuler des réserves avant la signature de la convention. On ne peut pas faire à ses représentants l'injure de penser qu'ils ont donné leur suffrage à un texte dont le sens leur échappait.

Il est peut-être regrettable que la nouvelle disposition ait été placée là où elle se trouve. Etrangère à l'hypothèse de l'invasion ou de l'occupation du territoire ennemi, elle n'aurait pas dû figurer dans un Règlement relatif à la conduite des armées en campagne. Il y a là un défaut de méthode certain. Mais il n'est pas sans précédent. La Conférence de 1899 avait inséré dans ce même Règlement, sur la condition des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres, des textes (art. 57 à 60) qui y étaient fort mal placés : il n'y a aucun rapport entre la situation des neutres et les instructions à donner aux troupes. Ce n'était pas cependant par pure inadvertance. Au début, la codification des lois et coutumes de la guerre devait faire l'objet d'un instrument unique. Ce fut sous cette forme que la deuxième Commission de la Conférence arrêta tout d'abord ses résolutions (v. le rapport de M. Ed. Rolin, *Conférence internationale de la Paix*, nouvelle édition, 1re partie, p. 34 et suiv.). Mais après coup, pour donner satisfaction à certaines susceptibilités, il a paru « préférable de ne pas incorporer dans la convention elle-même le texte des 60 articles adoptés relativement aux lois et coutumes de la guerre, et de leur donner la forme d'un Règlement séparé qui serait annexé à la convention » (Rapport oral de M. Renault sur les travaux du Comité de rédaction, *ibid.*, p. 153). Par suite de cette division, les articles 57 à 60 auraient dû, logiquement, être distraits du Règlement. Néanmoins, on les y a maintenus, parce qu'on ne savait pas où les mettre. Ils ne pouvaient pas figurer dans la convention, et on ne voulait pas les supprimer tout à fait. Il aurait fallu les insérer dans une convention spéciale sur les droits et les devoirs des puissances neutres. Impraticable, faute de temps, en 1899, cette solution a été adoptée en 1907. Une aventure analogue est arrivée au sujet de l'article 23h. Le texte proposé par l'Allemagne a été ajouté à l'article 23, parce qu'on ne lui a pas trouvé une place meilleure. Disposition de détail, il ne pouvait pas prendre rang parmi les dispositions générales de la convention. Un lien artificiel a paru le rattacher à l'article 23 traitant des moyens de nuire interdits aux belligérants : on l'y a inséré. Logiquement, il aurait dû être compris dans une convention nouvelle, portant sur l'ensemble de l'importante matière des effets de la guerre sur les contrats privés. La Conférence de 1907 ne pouvait pas improviser cette vaste étude. Une prochaine Conférence pourra l'entreprendre. En la faisant aboutir, il lui sera

possible d'alléger le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre d'un texte qui lui est étranger.

Si l'on peut, au point de vue de la belle ordonnance des textes, regretter ces accidents de rédaction, on ne doit pas toutefois en exagérer l'importance. Car il est certain que la forme, si défectueuse soit-elle, ne saurait compromettre le fond des dispositions. Après 1899, nul n'a pu songer à tirer argument de la place donnée aux articles 57 à 60 pour soutenir qu'ils n'établissaient pas des règles obligatoires pour les États. Il n'est pas plus admissible aujourd'hui de prétendre interpréter l'article 23h uniquement d'après sa forme, sans tenir compte de l'idée libérale qui, manifestement, a présidé à son adoption.

Tel n'est pas cependant l'avis du *Foreign Office*. Me prenant personnellement à partie, il me reproche de n'avoir pas vu dans le fait que l'article 23h est placé là où il se trouve la preuve qu'il ne comporte pas l'interprétation que je lui ai donnée avec la quasi-unanimité de la doctrine. Qu'il me soit permis de répéter, en me couvrant encore de l'autorité de Vattel, qu' « il faut interpréter un acte de manière qu'il puisse avoir son effet » et que si, dans l'espèce, la forme devait emporter le fond, l'article 23h se trouverait « vain et illusoire ».

Il reste à souhaiter que le dissentiment qui vient de se manifester conserve, grâce au maintien de la paix, une portée purement doctrinale et qu'il fournisse à la troisième Conférence de la Paix l'occasion de régler la question des effets de la guerre sur les rapports privés.

Quant à présent, on doit enregistrer avec plaisir la déclaration du *Foreign Office* « que les anciennes règles semblent difficilement conciliables avec les exigences du commerce moderne » et savoir gré à notre éminent collègue, M. Oppenheim, de l'avoir provoquée.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)

SOMMAIRE DU N° 5.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 044903950

Pages

Ed. Engelhardt, ministre plénipotenti
Etude historique et juridique compar 489

A. Wahl, agrégé à la Faculté de droit
rances maritimes et contre l'incendie
Etude sur l'enregistrement des polices d'assurances en droit international. 509

C. Dupuis, secrétaire général et maître de conférences à l'Ecole libre des sciences politiques. — L'Institut de droit international. Session de Cambridge (août 1895). 527

Chronique des faits internationaux. — **Allemagne, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne et Roumanie** : Arrangements commerciaux de février-mars 1895 avec la Bulgarie (p. 540). — **Belgique** : Conférence interparlementaire pour la paix et l'arbitrage, session de Bruxelles, résolutions et vœux (p. 541). — **Belgique et France** : Arrangement du 5 février 1895 touchant le droit de préférence réservé à la France par l'Association internationale du Congo, convention de limites du 5 février 1895 (p. 54). — **Corée** : Situation internationale, séjour des Chinois en Corée (p. 55). — **Costa-Rica et Salvador** : Traité du 12 juin 1895, clause compromis oire, union de l'Amérique centrale, droit d'asile, droits civils et politiques exécution des jugements, bons offices, médiation, responsabilité pour dommages subis, extradition (p. 552). — **Espagne et Japon** : Délimitation des sphères d'influence (p. 556). — **Espagne et Maroc** : Modifications du traité de Mérakesch, envoi d'une ambassade marocaine à Madrid, attentat contre le chef de cette ambassade, traité additionnel du 24 février 1895 (p. 556). — **Etats-Unis d'Amérique et Salvador** : Extradition, traité, dénonciation (p. 559). — **France et Grande-Bretagne** : Leurs droits sur le territoire du bassin du Niger, réunions des membres de la Compagnie royale du Niger et de la Compagnie française de l'Afrique centrale, discours de sir George Taubman Goldie et de M. Tharel (p. 560). — **Guatémala et Mexique** : Fixation des limites, traité du 1er avril 1895 (p. 564). — **Honduras, Nicaragua et Salvador** : Traité d'union (p. 567). — **Siam** : Convention de Genève, adhésion (p. 570) 540

Bulletin bibliographique. — (Livres et publications périodiques). . . . 570

Documents. — *Monaco et Pays-Bas; Grande-Bretagne et Russie; Grande-Bretagne et République Sud-africaine*. . . . . 9 à 16

RECUEIL DES TRAITÉS DE LA FRANCE

PUBLIÉ SOUS LES AUSPICES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

par **M. de CLERCQ**, ancien ministre plénipotentiaire

Vient de paraître le Tome XIX (1891-1893). Prix : 25 fr. broché ; 27,50 relié.

RÉPERTOIRE DES TRAITÉS DE PAIX

DE COMMERCE, D'ALLIANCE, ETC.

CONVENTIONS ET AUTRES ACTES CONCLUS ENTRE TOUTES LES PUISSANCES DU GLOBE

DEPUIS 1867 JUSQU'A NOS JOURS

(Faisant suite au Répertoire de M. Tétot)

TABLE GÉNÉRALE des principaux recueils français et étrangers donnant l'indication du volume et de la page du Recueil où se trouve le texte de chaque traité.

Ouvrage publié sous les auspices du Ministère des Affaires Étrangères

Par M. GABRIEL DE RIBIER

SOUS-DIRECTEUR HONORAIRE AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PARTIE I : PARTIE CHRONOLOGIQUE (1867-1894). — PARTIE II : PARTIE ALPHABÉTIQUE (sous presse)

Prix des 2 volumes : 30 francs.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).